

Datum
2023-06-16

Diarienummer
Af-2023/0055 6533

Regeringskansliet
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
Box 210
641 22 KATRINEHOLM

Arbetsförmedlingens yttrande med anledning av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens rapport 2023:2

Om Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) funnit brister i sin granskning ska Arbetsförmedlingen enligt 19 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, till regeringen och IAF redovisa vilka åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av IAF:s granskning.

IAF:s iakttagelser

IAF har i rapport 2023:2 granskat hur Arbetsförmedlingen arbetar med geografiskt och yrkesmässigt sökområde för arbetssökande med arbetslöshetsersättning.

IAF kritiserar Arbetsförmedlingen för att myndigheten, enligt IAF:s bedömning, inte följer aktuella bestämmelser vad gäller lämpligt arbete och sökområde. IAF anser att myndigheten därmed även brister i att underrätta arbetslöshetskassorna när arbetssökande inte vidgar sitt geografiska eller yrkesmässiga sökområde.

IAF har vidare identifierat ett utvecklingsområde för Arbetsförmedlingens granskning av aktivitetsrapporter där en ytterligare kvalitativ dimension skulle kunna förbättra kontrollen.

Arbetsförmedlingens bemötande av IAF:s iakttagelser

Sammanfattning

Den geografiska och yrkesmässiga rörligheten är viktig för att arbetsgivare ska kunna få tillgång till den arbetskraft som finns och för att arbetslösa ska komma i arbete. Arbetsförmedlingen arbetar aktivt med att stödja arbetsgivarna i deras rekryteringsbehov och har därför

Datum
2023-06-16Diarienummer
Af-2023/0055 6533

bland annat inrättat ett kansli med kontor i Skellefteå och Luleå för samordning av arbetet.

Det är också helt centralt att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring, vilket är ett av skälen till att myndigheten de senaste åren kraftigt har stärkt kontrollen av de arbetssökande.

Arbetsförmedlingen instämmer inte i IAF:s kritik om att myndigheten inte följer aktuella bestämmelser vad gäller lämpligt arbete och sökområde. De arbetssökande har redan idag i sin individuella handlingsplan krav på sig att söka lämpliga arbeten i hela Sverige och Arbetsförmedlingen följer därigenom IAF:s föreskrifter.

Arbetsförmedlingen anser därför inte heller att myndigheten brister i att underrätta arbetslöshetskassorna. En arbetssökande som söker arbeten inom sin kompetens och enligt handlingsplanen kan inte antas missköta sitt arbetssökande och det finns då inte anledning för myndigheten att underrätta arbetslöshetskassorna. Det skulle även innebära en stor rättsosäkerhet för den enskilde som söker arbete enligt den plan som Arbetsförmedlingen upprättat med den arbetssökandes medverkan.

Arbetsförmedlingen instämmer dock i att myndigheten behöver bli bättre på att följa upp de arbetssökande och vid fortsatt arbetslöshet precisera och öka kraven på lämpligt arbete inklusive det geografiska sökområdet. Myndigheten har i regleringsbrevet för 2023 ett uppdrag att stärka och utveckla sitt arbete med arbetsmarknadspolitiska insatser och arbetsgivarkontakter. I detta ingår att vidta åtgärder i syfte att förbättra den yrkesmässiga och geografiska rörligheten bland arbetssökande utifrån arbetsgivarnas kompetensförsörjningsbehov. Den 15 maj 2023 lämnades en lägesbeskrivning om uppdraget till regeringen. Uppdraget ska slutligt redovisas till regeringen den 13 oktober 2023.

Genom det utvecklingsarbete Arbetsförmedlingen genomfört de senaste åren har kontrollen av de arbetssökande stärkts. Myndigheten har därigenom förbättrat arbetsmarknadens funktionssätt och kraftigt minskat de felaktiga utbetalningarna av arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlingens förbättringsarbete är dock inte avslutat. Ytterligare utveckling är nödvändig och ett exempel är kontrollen av lämpligheten i de sökta arbetena. Detta är dock en prioriterings- och resursfråga som kräver ytterligare dialog med uppdragsgivaren.

Arbetsförmedlingen instämmer även i IAF:s och andra aktörers bedömning att IAF:s nuvarande föreskrifter om lämpligt arbete behöver förtydligas och uppdateras. Arbetsförmedlingen medverkar gärna i en konstruktiv dialog med IAF om hur föreskrifterna kan utformas för att utgöra ett bättre och tydligare stöd för Arbetsförmedlingen och övriga aktörer inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Bakgrund

Arbetsförmedlingen har sedan år 2018 genomfört ett omfattande utvecklingsarbete för att förbättra kontrollen av de arbetssökande. Utvecklingen har bland annat medfört att Arbetsförmedlingen tydliggjort förväntningarna på de arbetssökande genom utvecklingen av sökintervall och fokusrör i handlingsplanen.

Arbetsförmedlingen har effektiviserat granskningen av aktivitetsrapporter genom att utveckla och genomföra en automatiserad och riskbaserad granskning av dem. Dessutom har myndigheten förstärkt resurserna för kontrollen och organisatoriskt koncentrerat den genom etableringen av enheterna Granskning och kontroll (EGK). Arbetsförmedlingens utvecklingsarbete har resulterat i en betydande minskning av mörkertalet¹ avseende underrättelser till arbetslöshetskassorna från 20 procent² till 0,1 procent³ och de felaktiga utbetalningarna av arbetslöshetsersättning har minskat med motsvarande 280 miljoner kronor⁴.

Förändringarna har inneburit att sökaktiviteten har ökat från ca 4,4 sökta arbeten per månad år 2019 till ca 7,3 arbeten per månad år 2023. Arbetsförmedlingens tillämpning av kontrollfunktionen är nu mer enhetlig, effektiv och rättssäker. Genom detta bidrar Arbetsförmedlingens kontrollverksamhet i betydligt högre grad till en mer välfungerande arbetsmarknad.

IAF:s granskning omfattar endast den andel arbetssökande som har arbetslöshetsersättning. Enligt Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2022 var det ca 43 procent av de arbetslösa⁵ som fick arbetslöshetsersättning. Denna grupp omfattar endast ca 17 procent av det totala antalet inskrivna hos Arbetsförmedlingen.

Granskningen visar att hela 97 procent av de som har möjlighet att få arbetslöshetsersättning har hela landet som sökområde i sin handlingsplan och andelen har ökat med tre procentenheter sedan år 2021.⁶ Av granskningen framgår det också att 92 procent av de arbetssökande som har möjlighet att få arbetslöshetsersättning breddar sitt yrkesmässiga sökområde och även här har andelen ökat med två procentenheter sedan år 2019.⁷

Den stora majoriteten av de inskrivna arbetssökande har således ett brett geografiskt sökområde redan initialt. Av de kvarvarande tre procenten som inte har hela landet som sökområde har en betydande andel

¹ Mörkertalet definierades 2018 av IAF som antalet underrättelser som arbetsförmedlare inte lämnar trots att de vet att de enligt regelverket borde ha gjort det.

² IAF 2018:10, Hur många underrättelser låter arbetsförmedlarna bli att lämna?

³ IAF 2021:14, Hur många underrättelser låter Arbetsförmedlingen bli att skicka?

⁴ Beräkning baserad på resultatet i IAF 2022:13, Felaktiga utbetalningar i arbetslöshetsförsäkringen 2021.

⁵ Öppet arbetslösa, deltidsanställda och timanställda.

⁶ IAF 2023:2, Hur arbetar Arbetsförmedlingen med geografiskt och yrkesmässigt sökområde?

⁷ IAF 2023:2, Hur arbetar Arbetsförmedlingen med geografiskt och yrkesmässigt sökområde?

dokumenterade hinder för att söka i hela landet i form av medicinska hinder eller familjeskäl.⁸

Arbetsförmedlingens bedömning

Just nu skapas tiotusentals industrijobb runt om i hela landet. Från batterifabriker till fossilfri stålproduktion. Detta stärker Sverige genom att fler får arbete och säkerställer att svensk ekonomi även i framtiden kommer att vara konkurrenskraftig. Arbetsförmedlingen arbetar aktivt med att stödja arbetsgivarna i deras rekryteringsbehov och har därför bland annat inrättat ett kansli med kontor i Skellefteå och Luleå för samordning av arbetet. Kansliet är en av Arbetsförmedlingens satsningar för att skapa ökade möjligheter till geografisk rörlighet bland de arbetssökande.

En god samverkan mellan Arbetsförmedlingen, arbetsgivare och kommuner inom flera olika politikområden, är avgörande för att förbättra den geografiska rörligheten på arbetsmarknaden. Det handlar om allt från bostäder, infrastruktur och att det finns ekonomiska förutsättningar för enskilda och hela familjer att kunna flytta till en annan ort.

Arbetsförmedlingen har i regleringsbrevet för 2023, fått i uppdrag att stärka och utveckla sitt arbete med arbetsmarknadspolitiska insatser och arbetsgivarkontakter (uppdrag 3.3). I detta ingår att vidta åtgärder i syfte att förbättra den yrkesmässiga och geografiska rörligheten bland arbetssökande utifrån kompetensförsörjningsbehov hos arbetsgivare. Myndigheten lämnar sin slutredovisning till regeringen den 13 oktober 2023.

Den geografiska och yrkesmässiga rörligheten är viktig för att arbetsgivare ska kunna få tillgång till den arbetskraft som finns liksom att arbetslösa ska komma i arbete. Arbetsförmedlingen delar IAF:s bedömning om att Arbetsförmedlingen behöver utveckla sin förmåga att identifiera ärenden där lämpligheten i de sökta arbetena kan förbättras. En sådan förändring är dock en prioriterings- och resursfråga, inte minst avseende IT-systemsatsningar, som kräver ytterligare dialog med uppdragsgivaren.

Arbetsförmedlingen instämmer inte i IAF:s kritik om att myndigheten inte följer aktuella bestämmelser vad gäller lämpligt arbete och sökområde. Myndigheten gör bedömningen att bestämmelserna följs genom att Arbetsförmedlingen ställer krav på de arbetssökande att söka ett minsta antal lämpliga arbeten med hela Sverige som sökområde. De arbetssökande som har behov av det kommer därför att vidga sitt

⁸ IAF 2022:10, Arbetsförmedlingens arbete med handlingsplaner och aktivitetsrapporter 2021 och 2022.

Datum
2023-06-16Diarienummer
Af-2023/0055 6533

geografiska och yrkesmässiga sökområde för att nå upp i ett tillräckligt antal sökta arbeten.⁹

Av IAF:s granskning framgår det att IAF anser att kontrollen borde utökas samt förfinas avseende den arbetssökandes sökområde. IAF anser vidare att Arbetsförmedlingen brister i att underrätta arbetslöshetskassorna med anledning av de arbetslösas sökområde. Detta är en följd effekt av IAF:s kritik kring lämpligt arbete där Arbetsförmedlingen inte delar denna uppfattning. Arbetsförmedlingen delar inte heller generell åsikten om att arbetslöshetskassorna ska underrättas enbart på grund av att den arbetssökande inte vidgat sitt geografiska eller yrkesmässiga sökområde.

Bedömningen av om den arbetssökande aktivt sökt lämpliga arbeten

I rapporten framför IAF kritik mot att Arbetsförmedlingen brister i att underrätta arbetslöshetskassorna när arbetssökande inte vidgar sitt geografiska eller yrkesmässiga sökområde. Det med hänvisning till att det i bestämmelsen i 3 § IAF:s föreskrifter om lämpligt arbete, anges att det geografiska och yrkesmässiga sökområdet ska vidgas i takt med att arbetslösheten fortgår.¹⁰

Bedömningen av om en arbetssökande aktivt sökt lämpliga arbeten kräver en sammanvägd bedömning av olika förhållanden i det enskilda fallet.¹¹ I bedömningen ska omständigheter som exempelvis antal sökta arbeten, arbetssökandets yrkesmässiga inriktning, och hur den arbetssökandes kunskaper och meriter svarar mot arbetsmarknadens behov beaktas. Bestämmelsen i 3 § IAF:s föreskrifter (IAFFS 2015:3) om lämpligt arbete, är därmed inte den enda omständighet som ska beaktas vid bedömningen.

Kraven på den arbetssökande dokumenteras i den individuella handlingsplanen där arbetssökandets inriktning anges. Detta innebär geografiskt sökområde, sökintervall, och i den mån det är möjligt, fokusrcke. I handlingsplanen anges även inom vilka yrken som arbetssökande har kompetens. I den anges således kraven på lämpligt arbete inklusive det geografiska sökområdet. Handlingsplanen ska sedan uppdateras regelbundet, vid behov, dock minst var sjätte månad.

Med utgångspunkt i sin handlingsplan ska den arbetssökande varje månad i en aktivitetsrapport redovisa vilka åtgärder som hen har vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet. En arbetssökande som sökt ett antal arbeten som ligger inom sökintervallet och inom angivet område har följt den inriktning som dokumenterats i handlingsplanen. Under sådana

⁹ Arbetsförmedlingen bedriver för närvarande ett omfattande utvecklingsarbete avseende handlingsplanerna. Uppdraget syftar bland annat till att handlingsplanerna ska hållas uppdaterade och utgöra ett bättre och mer relevant stöd för de arbetssökande.

¹⁰ Av IAF:s granskning framgår det dock att en vidgning av det geografiska sökområdet endast troligen ökar sannolikheten att få ett arbete, och då enbart med ca 2 procent.

¹¹ Prop. 2012/13:12 *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.*, s. 89.

Datum
2023-06-16Diarienummer
Af-2023/0055 6533

omständigheter finns det inte anledning att anta att den arbetssökande misskött sitt arbetssökande genom att inte aktivt söka lämpliga arbeten. Då finns inte heller skäl att underrätta arbetslöshetskassan, vilket även gäller i övriga fall när den arbetssökande har sökt ett tillräckligt antal arbeten, och de sökta arbetena bedöms som lämpliga. Det skulle för övrigt innebära en stor rättsosäkerhet för den enskilde som söker arbete enligt den plan som Arbetsförmedlingen upprättat med den arbetssökandes medverkan.

Arbetsförmedlingen tar varje månad emot mer än 250 000 aktivitetsrapporter som ska granskas och kontrollen av dem är mycket resurskrävande. Sedan aktivitetsrapporteringen infördes år 2013 har det därför varit nödvändigt att successivt utveckla en hög grad av automatik i kontrollen då det inte är möjligt att granska samtliga aktivitetsrapporter uteslutande manuellt. Den viktigaste variabeln i den automatiska och riskbaserade granskningen av aktivitetsrapporter är hur många sökta arbeten en arbetssökande redovisar under föregående månad.¹² Variabeln är enkel, tydlig och kan hanteras i strukturerad form. En god sökaktivitet är en viktig faktor för att en arbetssökande snabbt ska komma ut i arbete. Arbetsförmedlingen behöver dock i granskningen av aktivitetsrapporterna bli bättre på att följa upp de arbetssökande med avseende på lämpligheten i sökta arbeten inklusive det geografiska sökområdet.

IAF:s föreskrifter (IAFFS 2015:3) om lämpligt arbete behöver förtydligas och uppdateras

IAF anser att Arbetsförmedlingen i inledningen av en arbetssökandes arbetslöshetsperiod ska bedöma möjligheterna att hitta ett arbete inom ett begränsat geografiskt område och inom ett begränsat yrkesområde.¹³ Den så kallade 100-dagarsregeln som innebar att arbetssökande under de första 100 ersättningsdagarna fick begränsa sitt sökområde, avskaffades dock år 2007. Sedan dess ska de arbetssökande redan från första dagen ha hela Sverige som sökområde. Det innebär att de vid behov ska söka arbete och vara tillgängliga för erbjudande om arbete i hela landet. Som tidigare angetts har majoriteten av de inskrivna (97 procent) hela Sverige som sökområde. Bestämmelsen i 3 § föreskrifterna om lämpligt arbete, torde i detta avseende vara en kvarleva från ett tidigare regelverk. Det är ett av skälen till att bestämmelsen behöver ses över.

¹²I syfte att säkerställa kvaliteten i den automatiska granskningen och för att upptäcka systematiska fel har ett antal extra kontroller införts. Bland annat faller rapporten ut för manuell granskning om:

- den enskilda aktivitetsrapporten endast innehåller identiska arbeten
- arbetena i den senaste rapporten är identiska med föregående månads rapport
- en individs aktivitetsrapporter har passerat endast genom den automatiska granskningen fem gånger i rad.

Dessutom faller även en andel aktivitetsrapporter ut för stickprovskontroll varje månad.

¹³ IAF 2023:2, Hur arbetar Arbetsförmedlingen med geografiskt och yrkesmässigt sökområde?

Datum
2023-06-16Diarienummer
Af-2023/0055 6533

Av bestämmelsen framgår det inte heller hur sökområdet ska vidgas. IAF konstaterar också själva i rapporten att det i föreskrifterna inte finns någon definition för vad det innebär att ha vidgat sitt geografiska sökområde. Rörligheten på arbetsmarknaden är ett återkommande tema i den senaste tidens politiska debatt. Det inte minst i relation till den gröna omställningen och det stora behovet av arbetskraft i stora nyetableringar i norra Sverige. Det är avgörande att understödja en rörlighet på arbetsmarknaden som har en specifik riktning, dvs att de arbetssökande söker sig till geografiska områden med brist på arbetskraft eller till bristyrken. Bestämmelsen i 3 § ger inget stöd för en sådan rörlighet, utan endast för en vidgning av det geografiska eller yrkesmässiga sökområdet som inte grundar sig i arbetsmarknadens behov eller individens förutsättningar.

Den allmänna ambitionen att understödja en rörlighet¹⁴ på arbetsmarknaden tillgodoses i hög grad genom att de arbetssökande har fått information om att de måste söka ett visst antal lämpliga arbeten varje månad. De arbetssökande som har behov av det, kommer därför naturligt att vidga sitt yrkesmässiga eller geografiska sökområde för att komma upp i ett tillräckligt antal. Om detta inte sker underrättar Arbetsförmedlingen arbetslöshetskassan att det finns anledning att anta att den arbetssökande misskött sitt arbetssökande.

Arbetsförmedlingen medverkar gärna i en konstruktiv dialog om föreskrifterna

IAF påtalar i rapporten att föreskrifterna om lämpligt arbete behöver förtydligas och uppdateras. Detta har även framförts av andra. Arbetsförmedlingen instämmer i denna bedömning. Föreskrifterna om lämpligt arbete måste vara tydliga och förutsägbara för Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassor, enskilda arbetssökande och arbetsmarknaden i stort. Arbetsförmedlingen har tidigare påtalat behov av en översyn av föreskrifterna i sin helhet och även lämnat en skrivelse till IAF med omfattande synpunkter på föreskrifterna.¹⁵ Dessutom har flera arbetslöshetskassor tidigare påpekat att föreskrifterna är svåra att tillämpa.¹⁶ I betänkandet *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen* (SOU 2020:37), framhölls att det kan finnas skäl att se över föreskrifterna i förhållande till Arbetsförmedlingens uppdrag inom arbetslöshetsförsäkringen.¹⁷

¹⁴Arbetsförmedlingen har dock i sin instruktion inte längre ett uttalat ansvar för att utforma sin verksamhet så att den leder till ökad geografisk och yrkesmässig rörlighet bland de arbetssökande. Det angavs tidigare i 3 § p. 2 förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, som upphävdes den 1 december 2022. Motsvarande lydelse finns inte i den nya instruktionen, förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹⁵ Synpunkter på Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om lämpligt arbete (Af-2021/0066 7007).

¹⁶ Riksrevisionens rapport A-kassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen – mer kan göras för att främja likvärdigheten (RiR 2018:27), s. 50.

¹⁷ SOU 2020:37 *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen*, s 458.

Datum
2023-06-16Diarienummer
Af-2023/0055 6533

Mot denna bakgrund är det olyckligt att IAF i så hög grad grundar sin kritik på dessa föreskrifter. Det är angeläget att föreskrifterna revideras. Arbetsförmedlingen medverkar gärna i en konstruktiv dialog med IAF om hur föreskrifterna kan utformas för att utgöra ett bättre och tydligare stöd för Arbetsförmedlingen och övriga aktörer inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Arbetsförmedlingens åtgärder med anledning av IAF:s iakttagelser

Utöver de redan genomförda utvecklingsinsatser som redovisats i detta yttrande kommer Arbetsförmedlingen se över möjligheterna att förbättra den automatiska och riskbaserade granskningen av aktivitetsrapporter. Det i syfte att identifiera ärenden i vilka det föreligger en risk att den arbetssökande inte aktivt söker lämpliga arbeten, eller på annat sätt behöver förbättra sitt arbetssökande med avseende på lämpligheten i de sökta arbetena.

Arbetsförmedlingens stödjande dokument som behandlar bedömning av lämpligheten i de sökta arbetena kommer att utvecklas ytterligare. Detta gäller både i förhållande till bedömningen av lämpligheten av de sökta arbeten som redovisats i aktivitetsrapporterna, och i förhållande till hanteringen av utfallet av denna bedömning.

Vidare avser myndigheten förbättra stödet till arbetsförmedlarna kring hur befintliga verktyg som kan användas i det matchande och stödjande arbetet i syfte att förmå en arbetssökande att söka *fler* lämpliga arbeten eller *mer* lämpliga arbeten.

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektören Maria Mindhammar. I den slutliga handläggningen har rättschefen Anna Middelman, Rättsavdelningen, direktören Linda Schön Doroci, verksamhetsområde Direkt, enhetschefen Åse-Marie Linderö, enheten Ersättningar, verksjuristen Pär Björklund, enheten Programjuridik, Rättsavdelningen samt kvalificerade handläggaren Martin Sandblom enheten Ersättningar deltagit. Ärendet har föredragits av Martin Sandblom.

Maria Mindhammar
Generaldirektör

Martin Sandblom
Enheten Ersättningar